



Roj: **STS 1951/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1951**

Id Cendoj: **28079130032023100076**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **04/05/2023**

Nº de Recurso: **5954/2021**

Nº de Resolución: **550/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **EDUARDO ESPIN TEMPLADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 7127/2021,**
ATS 15292/2021,
STS 1951/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 550/2023

Fecha de sentencia: 04/05/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5954/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 18/04/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.8

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: PJM

Nota:

R. CASACION núm.: 5954/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 550/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D.^a María Isabel Perelló Doménech

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 4 de mayo de 2023.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 5954/2021, interpuesto por D. Juan Carlos, representado por D. Luis Fernando Pozas Osset y bajo la dirección letrada de D. César Pinto Cañón, contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 11 de junio de 2021 en el recurso contencioso-administrativo número 1537/2019. Es parte recurrida la Comunidad de Madrid, representada y defendida por el Sr. Letrado de la misma.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) dictó sentencia de fecha 11 de junio de 2021, desestimatoria del recurso promovido por D. Juan Carlos por la inactividad de la Administración tras su requerimiento, efectuado el 11 de julio de 2018, a la Consejería de Política Social de la Comunidad de Madrid, reclamando la concesión de sendas ayudas económicas-sociales para evitar ser desalojados de la **vivienda** que le había sido adjudicada como **vivienda** social y para afrontar los gastos de la comunidad de propietarios y los necesarios para suministros tales como la electricidad y el agua, y en caso de no ser posible resolver la situación habitacional, adjudicarle una **vivienda** de manera inmediata a partir del fondo de emergencia social.

SEGUNDO.- Notificada la sentencia a las partes, la demandante presentó escrito preparando recurso de casación contra la misma, teniéndose por preparado recurso de casación contra la misma, teniéndose por preparado dicho recurso por auto de la Sala de instancia de fecha 20 de julio de 2021, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Tras recibirse las actuaciones y haberse personado las partes que se recogen en el encabezamiento de esta resolución, se ha dictado auto de 11 de junio de 2021 por el que se admite el recurso de casación, declarando que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en precisar y completar nuestra jurisprudencia a fin de determinar, a la vista de las circunstancias expuestas en el razonamiento jurídico segundo del auto, si la Administración -en este caso, la Comunidad de Madrid- estaba obligada a resolver la situación habitacional del recurrente una vez acordado el desahucio de la **vivienda** adjudicada en su día, y si la petición del recurrente en tal sentido tiene encaje en el artículo 29.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En la resolución se identifican como norma jurídica que en principio será objeto de interpretación el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional en relación con el artículo 24.1 de la Constitución.

CUARTO.- A continuación se ha concedido plazo a la parte recurrente para interponer el recurso de casación, exponiendo en su escrito las razones por las que la sentencia recurrida ha infringido el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, puesto en relación con el artículo 24.1 de la Constitución, y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Solicita que se declare haber lugar y, por tanto, estimar el recurso de casación, que se case y anule la sentencia de 11 de junio de 2021 y, en su lugar, se dicte una nueva en la que se acuerde estimar el recurso contencioso-administrativo y declare:

"(i) Que la Comunidad de Madrid está obligada a realizar las prestaciones concretas, en favor de don Juan Carlos y su familia, y reclamadas por éste mediante escrito de fecha 11 de julio de 2018, al haber transcurrido el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación y sin que la comunidad de Madrid haya cumplido a lo solicitado ni hubiera llegado a un acuerdo con los interesados.

(ii) Y, por consiguiente, condenar a la Comunidad de Madrid a que lleve a cabo las siguientes prestaciones:

a) Concesión de una ayuda económica-social inmediata a don Juan Carlos y su familia para evitar ser desalojados de la **vivienda** adjudicada como **vivienda** social por la Comunidad de Madrid, con dirección en la AVENIDA000 núm. NUM000, 28600 Navalcarnero, Madrid, incluidas las cantidades pendientes a la fecha de la sentencia frente a la entidad arrendataria.



b) Concesión de una ayuda económica-social inmediata a don Juan Carlos y su familia para afrontar los gastos tanto de la Comunidad de Propietarios en la que reside así como los gastos necesarios para suministros tales como la electricidad y el agua, incluidas las cantidades pendientes a la fecha de la sentencia frente a las empresas suministradoras.

c) En caso de no ser posible resolver la situación habitacional de don Juan Carlos y su familia en la **vivienda** situada en la AVENIDA000 núm. NUM000 , 28600 Navalcarnero, adjudicarle una **vivienda** de manera inmediata causándole los menores perjuicios y valorando su arraigo en el municipio de Navalcarnero, de tal manera que se le ofrezca una alternativa habitacional según sus necesidades."

QUINTO.- Seguidamente se ha dado traslado del escrito de interposición del recurso de casación a la parte recurrida, que ha presentado en el plazo otorgado su escrito de oposición, que finaliza con el suplico de que se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso interpuesto.

SEXTO.- No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de fecha 21 de febrero de 2023 se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día 18 de abril del mismo año, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso.

Don Juan Carlos impugna en el presente recurso de casación la sentencia de 11 de junio de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en materia de ayudas sociales. La sentencia recurrida desestimó el recurso contencioso administrativo que el citado actor había interpuesto contra la inactividad de la Administración de la Comunidad de Madrid respecto a las peticiones de ayuda económico social que había dirigido a la misma.

El recurso de casación fue admitido por auto de esta Sala de 24 de noviembre de 2021, que declaró de interés casacional determinar, a la vista de las circunstancias expuestas en el razonamiento jurídico segundo del auto, si la Administración -en este caso, la Comunidad de Madrid- estaba obligada a resolver la situación habitacional del recurrente una vez acordado el desahucio de la **vivienda** adjudicada en su día, y si la petición del recurrente en tal sentido tiene encaje en el artículo 29.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El recurrente alega que la Comunidad de Madrid le había adjudicado una **vivienda** en régimen de arrendamiento con opción a compra, junto con ayudas económicas como la reducción de la renta; que, sin embargo, no había podido mantener el pago del alquiler y había sido desahuciado de la **vivienda** como consecuencia de la venta de la misma por parte de la Comunidad de Madrid a una empresa particular, la cual le había privado de las ayudas otorgadas. Considera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción y en virtud del acuerdo por el que se le adjudicó la referida **vivienda**, la Administración autonómica estaba obligada a otorgarle las prestaciones solicitadas encaminadas a poder hacer pago a los pagos pendientes y enervar el desahucio o, subsidiariamente, a otorgarle otra **vivienda** de ayuda social.

El Letrado de la Comunidad de Madrid sostiene que la solicitud del recurrente no tiene cabida en el artículo 29 de la Ley jurisdiccional y que el recurrente carece de título jurídico que respalde su pretensión. Entiende además que en su momento no se le adjudicó el derecho abstracto a una **vivienda** pública, sino a la concreta **vivienda** que se le asignó en el proceso de adjudicación de **viviendas** del Instituto de la **Vivienda** de Madrid. Su solicitud habría sido desestimada por silencio.

SEGUNDO.- Sobre los fundamentos de la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida justifica la desestimación de la demanda en las siguientes consideraciones jurídicas:

" **CUARTO.**- El detenido examen de la cuestión de fondo suscitada en este recurso, a tenor de lo previsto en el precepto reproducido y en la jurisprudencia que lo interpreta y aplica, conduce necesariamente a su desestimación por las razones que exponemos a continuación.

El actor formuló ante la demandada, acumuladamente, el 18 de julio de 2018, tres solicitudes. A saber:

1ª.- Concesión de una ayuda económica-social inmediata para evitar ser desalojados de la **vivienda** adjudicada como **vivienda** social por la Comunidad de Madrid, con dirección en la AVENIDA000 núm. NUM000 , 28600 Navalcarnero, Madrid.



2ª.- Concesión de una ayuda económica-social inmediata para afrontar los gastos tanto de la Comunidad de Propietarios en la que reside así como los gastos necesarios para suministros tales como la electricidad y el agua.

3ª.- En caso de no ser posible resolver la situación habitacional en la que se encuentra adjudicarle una **vivienda** de manera inmediata a partir del fondo de emergencia social para su cambio de domicilio, causándole los menores perjuicios, de tal manera que se le ofrezca una alternativa habitacional según sus necesidades.

Además, tras la lectura del suplico de la demanda, que es propiamente el lugar para fijar las concretas pretensiones ejercitadas, se observa que no se hace mención alguna de las ejercitadas en este proceso.

Es cierto, no obstante, que en el escrito de conclusiones, su representación procesal expone, por vez primera en el proceso, una relación de hechos referidos a la situación familiar del actor quien había suscrito, en marzo de 2011, un contrato de arrendamiento de **vivienda** con la Agencia de **Vivienda** Social de la Comunidad de Madrid y que, después de la transmisión de la suya y de otras muchas a la entidad mercantil ENCASA CIBELES, S.L., ha visto resuelto dicho contrato de arrendamiento por Sentencia de fecha 10 de julio de 2019 dictada por el Juzgado de Primera Instancia nº 6 de Navalcarnero en los Autos de juicio verbal (desahucio por falta de pago) nº 671/2017). Añade en conclusiones su representación procesal que la Sentencia le condena al pago de la cantidad de 14.420,70 euros, más intereses, y sin perjuicio de las ulteriores rentas que resulten impagadas hasta el lanzamiento o entrega de llaves a disposición del arrendador y califica, por ello, la del actor como "situación de extrema necesidad" lo que, dice, le habría llevado a formular ante la Comunidad de Madrid una solicitud de alternativa habitacional por emergencia social, reconociendo el actor que se le ha comunicado que su petición se encuentra en lista de espera.

Finalmente, el propio actor reconoce haber venido percibiendo durante ocho años la cuantía correspondiente a su unidad familiar, de la renta mínima de inserción, y reproduce en sus conclusiones un Informe que obra en el expediente (emitido por la Subdirección General de prestaciones Económicas, en fecha 7 de marzo de 2019) en el que se hace constar lo siguiente:

"La Consejería de Políticas Sociales y Familia suscribe periódicamente Convenios de Colaboración con los distintos Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, con objeto de favorecer la ayuda e integración de la población más desfavorecida de nuestra Comunidad, a través de Ayudas de Emergencia Social, destinadas a familias en situación de emergencia y con graves factores de riesgo. Son, por tanto, los Ayuntamientos, las entidades competentes para conceder este tipo de ayudas, a través de los Centros de Servicios Sociales Municipales".

En consecuencia, a la vista de la situación concurrente, concretada por el propio demandante, no podemos sino entender que, tras las diversas vicisitudes habidas en el contrato de arrendamiento de **vivienda** con la Agencia de **Vivienda** Social y, especialmente, tras la resolución del mismo por la Sentencia que se ha referido, las solicitudes formuladas a la Administración demandada, lejos de estar fundadas en alguno de los supuestos previstos en el artículo 29.1, han de considerarse desestimadas por silencio administrativo, por lo que no tienen cabida en el estrecho cauce procedimental elegido para su impugnación en este proceso.

En apoyo de lo anterior, bastará con que recordemos lo expuesto por el Tribunal Supremo en su STS de 5 de febrero de 2020 (Rec. 6287/2018)

"... la inactividad, como reconoce el recurrente, es un concepto distinto del silencio negativo, en cuanto en aquélla se parte de la existencia de una obligación de la Administración -"en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo" de realizar "una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación", mientras que el silencio administrativo negativo es una ficción legal encaminada a posibilitar la impugnación en sede jurisdiccional (o administrativa) por la falta de resolución de los procedimientos iniciados a instancia de parte o de oficio, en los términos establecidos en los arts. 24 y 25 de la vigente Ley 39/15 (arts. 43 y 44 de la actualmente derogada Ley 30/92), o de los recursos administrativos, o no se contesta a lo solicitado, falta de resolución o respuesta a la que viene obligada la Administración".

En consecuencia, por lo hasta aquí expuesto y razonado, el presente recurso tendrá que ser desestimado." (fundamento de derecho cuarto)

TERCERO.- Sobre la naturaleza de la solicitud del recurrente.

El recurso no puede prosperar. Don Juan Carlos dirigió una triple solicitud a la Administración autonómica en relación con su situación domiciliaria, acogándose a la previsión del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional. El silencio de la Administración llevó al recurrente a interponer el correspondiente recurso contencioso



administrativo reclamando el cumplimiento de su solicitud, entendiéndose que se había producido una inactividad administrativa contraria a la obligación que tenía la Administración de atender las peticiones que había formulado. Lo que procede, por tanto, es resolver si las peticiones formuladas por el recurrente a la Administración podían calificarse como prestaciones concretas derivadas de manera directa e inmediata "de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo". Esto es, si el recurrente fundaba su petición en un título jurídico que obligaba a la Administración a atenderla de conformidad con lo dispuesto en el precepto citado. Tal como ha respondido el tribunal de instancia, no es así.

El artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción tiene el siguiente tenor:

" **Artículo 29.**

1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78."

Acogiéndose a este precepto el recurrente formuló ante la Administración autonómica la siguiente solicitud:

"Tenga por presentado este escrito, por formulado este **REQUERIMIENTO O RECLAMACIÓN** de conformidad con el apartado 1 del artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y siguiendo los trámites preceptivos realice las siguientes prestaciones concretas en favor de la unidad familiar de don Juan Carlos :

1º Concesión de una ayuda económica-social inmediata para evitar ser desalojados de la **vivienda** adjudicada como **vivienda** social por la Comunidad de Madrid, con dirección en la AVENIDA000 núm. NUM000 , 28600 Navalcarnero, Madrid.

2º Concesión de una ayuda económica-social inmediata para afrontar los gastos tanto de la Comunidad de Propietarios en la que reside así como los gastos necesarios para suministros tales como la electricidad y el agua.

3º En caso de no ser posible resolver la situación habitacional en la que se encuentra adjudicarle una **vivienda** de manera inmediata a partir del fondo de emergencia social para su cambio de domicilio, causándole los menores perjuicios, de tal manera que se le ofrezca una alternativa habitacional según sus necesidades."

Como se ha indicado, entiende el recurrente que la Administración estaba obligada a atender su petición debido a que en su momento se la había otorgado una **vivienda** en régimen de alquiler con opción a compra, de la que había sido desahuciado como consecuencia, en último término, de actuaciones de la propia Comunidad de Madrid.

En efecto, con fecha 29 de marzo de 2011 el Instituto de la **Vivienda** de Madrid (IVIMA), entidad dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, **Vivienda** y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, le otorgó al ahora recurrente una **vivienda** en alquiler con opción a compra. Don Juan Carlos había solicitado dicha adjudicación de **vivienda** al amparo de la resolución de 19 de enero de 2011 del Director General De **Vivienda** y Rehabilitación por la que se acordaba ofrecer las **viviendas** sin adjudicar procedentes de los sorteos de **viviendas** con protección pública en régimen de arrendamiento con opción de compra para jóvenes, sorteos realizados de conformidad con la Orden 3766/2005, de 7 de diciembre.

Mediante la citada resolución de 29 de abril de 2011, el IVIMA, tras comprobar que don Juan Carlos estaba inscrito en la "Lista única de solicitantes de **viviendas** con protección pública para arrendamiento con opción a compra para jóvenes" y que cumplía con los requisitos para el acceso a **viviendas** con protección pública en el citado régimen de arrendamiento con opción a compra, acordó otorgarle una **vivienda** en los siguientes términos:

"Reconocer a D./Dña. Juan Carlos como titular de la **vivienda** sita en la calle AVENIDA000 , número NUM000 municipio de Navalcarnero con referencia NUM001 ."

De las circunstancias descritas se deducen las siguientes consecuencias:



- Mediante la citada resolución de 29 de abril de 2011 la Administración autonómica concedió al recurrente una **vivienda** concreta, de las que la propia Administración había acordado ofrecer a quienes cumplieran determinados requisitos. Quiere esto decir que, en contra de lo que sostiene el recurrente, no se le reconoce un derecho abstracto e indefinido a que la Administración le otorgue una **vivienda** pública en arrendamiento con opción a compra, sino que se le otorga un beneficio concreto que había solicitado de acuerdo con una concreta oferta pública de ayuda habitacional y respecto a la que cumplía los requisitos establecidos en la convocatoria.

- El acto administrativo en cuestión (la resolución de 29 de abril) es un acto, por tanto, que se cumple y agota por sí mismo, esto es, que una vez adjudicada la **vivienda** pierde toda virtualidad posterior. Los acontecimientos o incidencias que puedan ocurrir con posterioridad no afectan al contenido o eficacia del acto, que se limita a la concesión de esa concreta **vivienda** y se cumple de forma completa con la firma del correspondiente contrato de arrendamiento.

- Consecuencia de lo anterior es que la solicitud de la que trae causa el presente litigio no tiene encaje en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción, puesto que no se trata de un acto que pueda dar lugar a más ejecución que la que tuvo lugar en su momento, la adjudicación de aquella **vivienda**. La prestación a la que dicho acto daba lugar, se otorgó ya de manera efectiva y tras dicha ejecución no subsiste ya ninguna prestación a la que la Administración quede obligada. Y, como arguye la Administración, si no se hubiera cumplido lo que dicha resolución acordaba (la entrega en arrendamiento de la citada **vivienda**), se estaría más bien en la situación que contempla el apartado 2 del artículo 29, el incumplimiento de un acto firme.

De esta manera, las incidencias ocurridas con posterioridad, la venta de la **vivienda** por parte de la Comunidad de Madrid a una empresa particular, la supresión por parte de dicha empresa de los beneficios que le había otorgado la Administración (como la disminución de la renta), los impagos y el posterior procedimiento de desahucio no alteran la naturaleza del acto en el cual el recurrente pretende basar el derecho a obtener las prestaciones que ahora solicita. El actor pudo combatir la venta de su **vivienda** por parte de la Administración y podrá combatir la denegación por silencio de su petición, pero no puede pretender que se le otorguen las prestaciones solicitadas como una supuesta actuación obligada para la Administración al amparo del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional en virtud de la resolución por la que en 2011 se le otorgó una **vivienda** en arrendamiento con opción a compra. O, dicho de otro modo, esta Sala no puede estimar su recurso y declarar que en virtud del acto de 29 de marzo de 2011 la Administración tiene la obligación de otorgar lo solicitado como una prestación derivada dicho acto.

CUARTO.- La cuestión de interés casacional.

A tenor de lo expuesto, hemos de declarar que la concesión de una **vivienda** pública en arrendamiento de acuerdo con un determinado programa de ayuda social no implica que la Administración adquiera una obligación permanente y continuada de resolver la situación habitacional de quien obtuvo dicha **vivienda**, sino tan sólo el cumplimiento efectivo de lo previsto en el concreto plan de ayuda y en sus propios términos. De esta forma, las incidencias posteriores respecto a la ocupación de la **vivienda** no dan lugar a que pueda pretenderse una prestación equivalente o análoga a la otorgada en su día al amparo de lo prevenido en el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción.

QUINTO.- Conclusión y costas.

De acuerdo con lo razonado en los anteriores fundamentos de derecho, hemos de desestimar el recurso de casación entablado por con Juan Carlos contra la inactividad de la Administración tras su requerimiento, efectuado el 11 de julio de 2018, a la Consejería de Política Social de la Comunidad de Madrid, reclamando la concesión de determinadas prestaciones sociales.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, no procede la imposición de costas en la casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico cuarto:

1. Declarar que no ha lugar y, por lo tanto, desestimar el recurso de casación interpuesto por D. Juan Carlos contra la sentencia de 11 de junio de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 1537/2019.
2. Confirmar la sentencia objeto de recurso.
3. No imponer las costas del recurso de casación.



Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ